

Ir. C. van Bruchem  
Ir. G. Meester  
Drs. J.H. Post

DE SUPERHEFFING IN DE PRAKTIJK

Inlichting No. 173

Maart 1981

Landbouw-Economisch Instituut - Stafafdeling





## INHOUD

	Blz.
WOORD VOORAF	5
1. INLEIDING	6
2. KARAKTER EN UITWERKING VAN DE REGELING	7
2.1 Karakter; de hoogte van de heffing	7
2.2 De verschillende beleidsniveaus	9
3. DE INVOERING VAN DE REGELING	11
3.1 Het aangrijpingspunt: produktie of afleveringen?	11
3.2 Basishoeveelheid en basisverdeling	12
3.3 Uitzonderingen en differentiaties	13
4. DE GEVOLGEN VOOR DE DOELSTELLINGEN VAN HET LANDBOUW- BELEID	15
4.1 De vermindering van het zuiveloverschot	15
4.2 Modernisering en produktiviteitsverbetering	16
4.3 Inkomens- en budgettaire effecten	20
5. UITVOERINGSPROBLEMEN EN NEVENEFFECTEN	22
5.1 Toedeling van leveringsrechten	22
5.2 Prijsvorming en vermogenseffecten bij verhandel- baarheid	23
5.3 Koppeling aan grond	24
5.4 Het opvangen van produktieschommelingen	26
6. SLOTOPMERKING	28
NOTEN	29



## WOORD VOORAF

De in deze Inlichting opgenomen beschouwingen moeten worden gezien als een bijdrage aan de discussie over de door de Europese Commissie in het kader van het zuivelbeleid voorgestelde zogenaamde superheffing. Het is de bedoeling dat van deze Inlichting een beknopte versie zal verschijnen in het maartnummer van het blad "Bedrijfsontwikkeling". De naar voren gebrachte opvattingen en zienswijzen betreffende de onderhavige beleidsproblemen komen voor persoonlijke rekening van de auteurs.



Den Haag, maart 1981

Drs. J.H. Post,  
Hoofd Stafafdeling

## 1. INLEIDING

In het kader van haar pogingen om te bezuinigen op de uitgaven van het Europese Landbouwfonds kwam de Europese Commissie eind 1979 met het voorstel een superheffing op melk in te stellen. Deze gedachte werd bij de prijsvoorstellen van eind januari 1980 nader uitgewerkt: een heffing van bijna 50 cent voor iedere kilogram melk die door een zuivelfabriek meer werd afgenomen dan 99% van de in 1979 afgenomen hoeveelheid. De voorgestelde hoogte van de superheffing was gebaseerd op de verwachte kosten voor de afzet van de extra produktie. Mochten de werkelijke afzetkosten lager uitvallen dan de opbrengst van de heffing, dan zou alsnog een terugbetaling kunnen volgen.

Bij de onderhandelingen over de prijsvoorstellen in de Raad van Landbouwministers in april en mei ontstond de indruk dat de gedachten gingen in de richting van de geïndividualiseerde superheffing, dus voor veehouders die hun produktie zouden vergroten. Maar omdat er grote meningsverschillen bleven bestaan, onder andere over de vraag of grotere en/of gespecialiseerde bedrijven naar verhouding zwaarder zouden moeten worden belast dan kleinere gemengde bedrijven, kwam men uiteindelijk niet verder dan een weinig concrete principe-afspraken. Deze houdt in dat in het seizoen 1981/1982 een extra heffing zal worden opgelegd wanneer in 1980 de melkafleveringen met meer dan 1,5% zouden toenemen. Daarbij werd het aanvankelijke uitgangspunt, dat de extra afzetkosten verhaald zouden worden op de producenten, gehandhaafd. Aangezien inmiddels duidelijk is dat de EG-melkafleveringen in 1980 met 2,5 à 3% zijn toegenomen, is het vraagstuk van de uitvoering van de superheffing zeer actueel. In deze Inlichting willen wij, als bijdrage aan de meningsvorming op dit punt, enkele gedachten weergeven over uitvoeringsproblemen en mogelijke nadelige gevolgen van een dergelijk instrument, alsmede over de beleidsmogelijkheden om aan de gesignaleerde problemen tegemoet te komen.

Bij de navolgende beschouwingen kon nog geen rekening worden gehouden met de nieuwe voorstellen die de Commissie in februari 1981 deed in het kader van de prijsvoorstellen voor 1981/82. Voor zover op dit moment is te overzien, zouden de nieuwe voorstellen slechts op één punt - namelijk de hoogte van de heffing die circa 25 cent per kilogram zou bedragen - belangrijk afwijken van de voorstellen waar wij vanuit zijn gegaan.

## 2. KARAKTER EN UITWERKING VAN DE REGELING

### 2.1 Karakter; de hoogte van de heffing

Bij de navolgende beschouwingen beperken wij ons tot het geval van een individuele superheffing, dus een heffing op productie-uitbreiding op de afzonderlijke veehouderijbedrijven. De andere mogelijkheid, een collectieve superheffing, hetzij per fabriek, hetzij per land, hetzij voor alle EG-veehouders gezamenlijk blijft buiten beschouwing. De reden hiervan is de volgende. Bij het huidige beleid moet het prijsbeleid zowel zorg dragen voor evenwicht op de markten als voor een redelijke levensstandaard voor de agrarische beroepsbevolking. In de afgelopen jaren is gebleken dat het prijsbeleid niet in staat is deze beide taken tegelijkertijd in bevredigende mate te vervullen. Bij een collectieve superheffing, in wezen een systeem met een variabele mengprijs, verandert op dit punt vrijwel niets, met als gevolg dat de effectiviteit van een collectieve superheffing op zijn minst twijfelachtig is. Uit recente literatuur (1,2,3) valt af te leiden dat bij een dergelijk instrument een aanzienlijke reële prijsdaling noodzakelijk is om de produktie in aanvaardbare mate terug te dringen. Anders gezegd: bij een lichte collectieve superheffing is het produktie-effect onvoldoende en bij een effectieve heffing worden de inkomens van de veehouders sterk nadelig beïnvloed. Bovenstaande opmerkingen gelden uiteraard niet wanneer bij een superheffing per zuivelonderneming deze de heffing gaat toerekenen aan de veehouders die hun produktie hebben uitgebreid. In dat geval is in feite sprake van een individuele superheffing.

Blijft bij een collectieve superheffing de fundamentele zwakte van het prijsbeleid dus bestaan, bij een individuele heffing ligt dit heel anders. Daarbij worden namelijk de marktevenwichtsfunctie en de inkomenstoedelende functie in principe ontkoppeld. Het marktevenwicht wordt geregeld door het volume-beleid, dus door de mate waarin het is toegestaan om melk te leveren tegen de volle prijs. De functie van de prijs blijft grotendeels - niet geheel want ook de vraag naar zuivelprodukten wordt in geringe mate beïnvloed door de prijs die aan de boer wordt gegarandeerd - beperkt tot de inkomensvorming. In dit opzicht krijgt het prijsbeleid meer armslag omdat de band tussen prijsverhogingen en toename van de overproduktie wordt doorgesneden.

De ontkoppeling van de functies van het prijsbeleid is volledig wanneer de superheffing prohibitief is, zodat het voor niemand aantrekkelijk is om de melkproduktie te vergroten alvorens extra leveringsrechten te hebben verworven. In dit verband is het van belang te wijzen op de verschillende manieren om de zuivelproduktie te vergroten. Daarbij kunnen de volgende drie methoden worden

onderscheiden, zij het met de kanttekening dat deze in de praktijk veelal door elkaar heen lopen:

1. Zonder extra kosten voor de veehouder, dus door produktiviteitsverbetering;
2. Door verhoging van de inzet van variabele inputs zoals krachtvoer en kunstmest;
3. In samenhang met een toename van de vaste kosten, zoals bij uitbreidingsinvesteringen.

Het ligt voor de hand dat produktievergroting volgens de laatstgenoemde methode ook door een matige heffing al afgeremd zal worden. Dit zou dan tot gevolg hebben dat de bedrijfsvergroting wordt afgeremd terwijl aan de andere kant de bedrijfsinkrimping en -beëindiging door blijft gaan, hetgeen zou leiden tot een verkleining van de melkveestapel in de EG. Het blokkeren van produktievergroting volgens de eerstgenoemde manier vergt in theorie een heffing die gelijk is aan de melkprijs, zodat de opbrengst van de extra melk dus nihil is. In de praktijk komt een geheel kostenloze produktievergroting evenwel niet vaak voor. Zo is een genetische verbetering van de rundveestapel vaak alleen te realiseren door de aankoop van duurder koeien en brengt zelfs een goede grasgroei als gevolg van gunstige weersomstandigheden extra oogstkosten met zich mee. Uit berekeningen van Beumer en Van der Giessen valt af te leiden dat voor een effectieve afremming van de produktiegroei volgens de tweede methode een heffing in de orde van grootte van 40 à 45 cent nodig zou zijn (4).

De gevolgen van de maatregel hangen dus af van de hoogte van de heffing. Een matige heffing heeft een kleiner produktieremmend effect maar meer betekenis voor de verwerving van financiële middelen. Een hoge heffing heeft een sterk produktieremmend effect maar de opbrengst ervan voor de Gemeenschap zal vrijwel nihil zijn (uiteraard vindt er wel een besparing plaats op de uitgaven van het zuivelbeleid). Het proces van bedrijfsvergroting wordt door een hoge heffing niet wezenlijk anders beïnvloed dan door een matige heffing. Van belang zijn ook de grote verschillen in aanpassingsmogelijkheden tussen de veehouders, alsmede het uiteenlopen van de betekenis van de variabele kosten. In het algemeen zullen de verschillen in gevolgen - per veehouder, per regio en per land - groter zijn naarmate de heffing lager is. Bij een hoge, min of meer prohibitieve heffing is het voor (vrijwel) niemand aantrekkelijk om de melkproduktie uit te breiden en is het effect dus overal ongeveer gelijk, althans wanneer men "vluchtwegen in andere produktierichtingen" buiten beschouwing laat. Wanneer de alternatieve produktierichtingen wel in de beschouwing worden betrokken, kan de conclusie op dit punt anders worden: sterk gespecialiseerde melkveebedrijven, met weinig alternatieve mogelijkheden, zullen in het algemeen relatief minder last ondervinden van een lage heffing. Een hoge heffing laat voor deze bedrijven naar verhouding minder mogelijkheden open dan voor gemengde of extensieve melkveebedrijven die vrij gemakkelijk op een andere produk-



tierichting kunnen overstappen.

Tot nu toe ligt in de voorstellen besloten dat de hoogte van de heffing gelijk zal zijn aan de afzetkosten van de extra geproduceerde melk. In het Commissievoorstel werd hiervoor een bedrag van f 49,50 per 100 kg aangehouden. Wij hebben geen inzicht in de wijze waarop dit bedrag is berekend, maar het komt ons voor dat het aan de lage kant is. Wanneer men de kosten van het markt- en prijsbeleid in de zuivelsector (gemiddeld ruim 12,3 miljard gulden per jaar in de periode 1978 - 1980) deelt door het geschatte overschot (15 à 20 miljard kg (2) (5)) komt men op een kostenbedrag van f 60,- à f 80,- per 100 kg "overschotmelk". Daarbij is nog afgezien van de waarschijnlijkheid dat de laatste liters overschotmelk aanzienlijk meer zullen kosten dan de eerste. Hoe hoog het juiste bedrag ook moge zijn, het is duidelijk dat handhaving van het uitgangspunt dat de "overproducent betaalt" bij het huidige overschot zal leiden tot een zodanige superheffing dat het voor (vrijwel) geen enkele veehouder interessant is om zijn produktie uit te breiden. Een dergelijke superheffing heeft qua produktie-effect hetzelfde karakter als een prijsquotering. Daarbij wordt "prijsquotering" gedefiniëerd als het garanderen van een bepaalde opbrengstprijs tot een zekere hoeveelheid per bedrijf, terwijl voor de eventuele meerdere produktie een lagere dan wel geen prijs wordt gegarandeerd. Ook in andere opzichten wijkt een hoge superheffing niet of nauwelijks af van een prijsquotering. De onderstaande beschouwingen zijn daarom zowel van toepassing bij het systeem van de individuele superheffing als bij prijsquotering. Het begrip "leveringsrechten" dat wij gebruiken kan dus zowel betekenen: "van de superheffing vrijgesteld hoeveelheden" als "quota".

## 2.2 De verschillende beleidsniveaus

Een van de vragen die rijst bij het systeem van de superheffing betreft de taakverdeling tussen de verschillende beleidsniveaus: "Brussel", de Lidstaten, eventuele regionale organen en de zuivelfabrieken. Een eerste "vast punt" in deze kwestie is dat op EG-niveau de grote lijnen van de regeling moeten worden vastgesteld en dat delegatie alleen kan plaatshebben voorzover het de effectiviteit van de regeling niet aantast. Anderzijds is de Brusselse administratie niet toegerust voor rechtstreekse contacten met individuele melkveehouders, zodat het inschakelen van de nationale overheden onvermijdelijk is. Een derde gegeven is dat de zuivelfabrieken voor iedere melkveehouder de afgeleverde hoeveelheid melk registreren: zij zullen in ieder geval uit dien hoofde in het kader van de regeling een rol moeten spelen.

Uitgaande van deze drie "vaste punten" zou de uiteindelijke taakverdeling dus veel lijken op die bij het structuurbeleid: "Brussel" geeft de grote lijnen aan, de lidstaten stellen de uitvoeringsmodaliteiten vast en de feitelijke uitvoering heeft plaats

in de regio, in dit geval door de zuivelfabrieken. Op EG-niveau zouden in ieder geval afspraken moeten worden gemaakt over aangelegenheden als de totale basishoeveelheid, de hoogte van de heffing, de eventuele vrijstellingen, het tempo waarin het overschot wordt teruggedrongen enzovoorts.

Ten aanzien van problemen als het al dan niet verhandelbaar zijn van de leveringsrechten, het koppelen ervan aan grond, de (her)verdeling van leveringsrechten over de individuele veehouders en dergelijke, lijken de nationale overheden een belangrijke taak te moeten hebben. De wijze waarop deze zaken geregeld worden heeft immers belangrijke gevolgen voor de structurele ontwikkeling van de melkveehouderij en op dit punt bestaan er grote verschillen in opvattingen tussen de lidstaten. Zo wordt bijvoorbeeld in Nederland een wet voorbereid die mede ten doel heeft de hobbyboeren de toegang tot de landbouw te bemoeilijken, terwijl in de Bondsrepubliek deze groep een tamelijk hoge waardering geniet. In België is een wetsontwerp ingediend dat beoogt de groei van (zeer) grote bedrijven te blokkeren, terwijl in het Verenigd Koninkrijk schaalvergroting nog hoog staat genoteerd. Deze voorbeelden wijzen erop dat het moeilijk - en ons inziens ook niet noodzakelijk - is om op EG-niveau eensgezindheid te bereiken over de (her)verdeling van de leveringsrechten over de afzonderlijke bedrijven.

De invloed op de structurele ontwikkelingen vormt ook een belangrijk bezwaar tegen een delegatie van bovengenoemde aangelegenheden aan de zuivelfabrieken. Deze hebben hun eigen belangen en die behoeven geenszins samen te vallen met wat in het algemeen als gewenste structurele ontwikkelingen worden beschouwd. Bovendien is het risico groot dat de zuivelfabrieken om tegenstellingen tussen de veehouders te vermijden, zullen trachten de maatregel zodanig uit te voeren dat zoveel mogelijk het mengprijssysteem wordt benaderd, waardoor zoals eerder werd betoogd, de regeling ten aanzien van het bereiken van meer evenwicht op de zuivelmarkt zondereen ernstige aantasting van het inkomen van de veehouders aan effectiviteit zou inboeten. In het vervolg wordt er dan ook vanuit gegaan dat met name ten aanzien van de effecten op de structurele ontwikkelingen de lidstaten de meeste invloed hebben. Voor wat betreft deze aspecten is ons betoog dan ook sterk afgestemd op de Nederlandse situatie.

### 3. DE INVOERING VAN DE REGELING

#### 3.1 Produktie of afleveringen als aangrijpingspunt?

In de voorstellen van de Commissie wordt uitgegaan van de totale afleveringen. Het ligt daarom voor de hand om ook bij de individuele superheffing te kijken naar de aan de fabriek afgeleverde hoeveelheid. Een andere mogelijkheid zou zijn niet de extra afleveringen, maar de extra produktie aan de heffing te onderwerpen. Aan beide methoden kleven voor- en nadelen. De afleveringen aan de fabriek zijn gemakkelijker te registreren en te controleren dan de produktie op de boerderij. De bij de laatste methode noodzakelijke controlemaatregelen zullen tamelijk ver moeten gaan, terwijl ze moeilijk sluitend zullen zijn te krijgen. In feite moet de melkstroom gemeten worden "af-uier". De noodzakelijke intensieve controle op de bedrijven zal bij de veehouders op weerstanden stuiten. Tenslotte kunnen bij een heffing op de produktie de afleveringen aan de fabriek nog toenemen doordat minder melk wordt achtergehouden op de bedrijven (momenteel is dat nog met circa 10% van de EG-produktie het geval).

Een nadeel van de superheffing op de afleveringen is dat de directe verkoop aan de consument, alsmede de produktie van boerenboter en -kaas, niet onder de heffing valt en derhalve kan worden aangegrepen als een ontsnappingsmogelijkheid. Gezien de toegenomen belangstelling met name voor (de produktie van) boerenkaas zullen er zeker veehouders zijn die van deze mogelijkheid gebruik maken. Een omschakeling in deze richting vergt echter vrij hoge investeringen en zal dus niet op korte termijn op grote schaal plaatshebben. Ook voor een langere termijn mag ons inziens betwijfeld worden of zich een zodanige groei zal voordoen van de produktie van boerenkaas en boerenboter dat hiervan een bedreiging van de markt voor fabriekskaas (resp. -boter) zal uitgaan. Het is echter denkbaar dat het als een onbillijkheid wordt gevoeld dat een veehouder die de mogelijkheid heeft tot zelfkazen ongestoord zijn produktie kan uitbreiden, in tegenstelling tot degene die deze mogelijkheid niet heeft. Dit zou een reden kunnen zijn om de boerenzuivelprodukten onder het regiem van de heffing te brengen. In Nederland lijkt dit wel uitvoerbaar, aangezien de boerenkaas in het kader van de Kaascontrole wordt geregistreerd. In andere EG-landen zal het waarschijnlijk minder eenvoudig zijn.

De rechtstreekse melkverkoop aan de consument wordt belemmerd door de organisatorische problemen - onder andere de afstand - en door hygiënische eisen die de consument stelt. Vermoedelijk zal de rechtstreekse verkoop dientengevolge na de introductie van de superheffing geen grote vlucht nemen in vergelijking met de huidige situatie, behalve mogelijk in de nabijheid van dorpen en steden.

Ondanks dat de ontsnappingsmogelijkheden in de praktijk waarschijnlijk niet zo groot zullen zijn, ligt hier toch een zwak punt van het hele systeem, dat ook niet eenvoudig is te ondervangen. Men zou eraan kunnen denken om niet de uitbreiding van de melkproduktie, maar die van de veestapel aan een heffing te onderwerpen. Ook daarbij zijn echter controles - in de vorm van koeientellingen per bedrijf - noodzakelijk terwijl het produktiebeheersend effect aanzienlijk wordt afgezwakt vanwege de mogelijkheden tot vergroting van de produktie per koe.

In het vervolg gaan wij er vanuit dat de superheffing zal worden gelegd op de melkhoeveelheden gemeten "bij de poort van de fabriek".

### 3.2 Basishoeveelheid en basisverdeling

In de tot nu toe door de EG-Commissie gedane voorstellen is geen sprake geweest van een drastische vermindering van de totale hoeveelheid melk waarvoor de volle prijs wordt gegarandeerd. Het voorstel van februari 1980 (een referentiehoeveelheid van 101,5% van de afleveringen over 1979) zou voor de hele EG gemiddeld neerkomen op een basisquotum van circa 98,5% van de in 1980 geproduceerde hoeveelheid. Het gemiddelde verlagingspercentage per land zou sterk uiteenlopen, gezien de grote verschillen in het stijgingspercentage van de melkproduktie (bijvoorbeeld Frankrijk ongeveer +6, Nederland +2,5, Denemarken -2). De verschillen per veehouder zullen uiteraard nog veel groter zijn. De vraag rijst of het niet de voorkeur zou verdienen elk vorm van korting achterwege te laten en de basishoeveelheden te baseren op de werkelijke produktie in 1980. Een korting levert weliswaar een directe bijdrage aan het herstel van het marktevenwicht, maar daar staat als nadeel tegenover dat zowel in de melkveehouderij als in de zuivelindustrie overcapaciteit ontstaat. Dit zal leiden tot onderbezettingsverliezen en, wanneer op wat grotere schaal koeien worden afgeslacht, tot distorsies op de rundvleesmarkt. De bij de invoering van de contingentering in Zwitserland en Oostenrijk toegepaste korting (van respectievelijk 6 (6) en 7% (7)) vormde een van de redenen waarom in beide landen een stroom van bezwaarschriften tegen de basistoewijzingen werd ingediend.

Ook bij het achterwege laten van een algemene hoeveelheidskorting zijn probleemgevallen te verwachten. De belangrijkste groep hierbij wordt gevormd door de veehouders die bezig zijn hun bedrijf te vergroten. Voor een deel van deze groep valt voor Nederland als volgt een zeer globale schatting te maken. Op de hoofdberoepsmelkveebedrijven die in 1978 een ligboxenstal en/of een diepkoeltank hadden, nam tussen 1973 en 1978 het aantal koeien per jaar toe met gemiddeld circa 56000, waarvan ongeveer de helft in het kader van de omschakeling van grupstal naar ligboxenstal (8). Ervan uitgaande dat de gehele groei van de veestapel is ge-

geconcentreerd op deze groep bedrijven, betekent dit dat voor deze uitbreidingsgevallen dus 56000 melkkoeien oftewel 2 à 2,5% van de melkveestapel beschikbaar zouden moeten zijn. Omdat de koeien op deze bedrijven een hogere produktie hebben dan het algemene gemiddelde is de benodigde hoeveelheid melk iets groter, stel 2,5 à 3%. Gezien het feit dat momenteel de investeringsactiviteit in de melkveehouderij nogal wat lager schijnt te liggen dan enkele jaren geleden is deze schatting voor de huidige situatie ons inziens aan de hoge kant.

Een tweede groep betreft de melkveehouders die in het referentiejaar door bijzondere omstandigheden - zoals brand, ziekte, weinig of slecht ruwvoer - minder melk hebben afgeleverd dan normaal. Van de hoeveelheid voor deze "hardheidsgevallen" benodigde melk is zeer moeilijk een schatting te maken, maar het lijkt ons onwaarschijnlijk dat het hierbij om meer dan 1 à 2% van de totale melkplas zal gaan. Voor beide groepen samen zou bij de invoering van de regeling niet meer dan, om de gedachten te bepalen, 5% van de melkplas gereserveerd behoeven te worden. Daarbij komt dat een deel van deze reservering niet bij het van kracht worden van de regeling, maar pas in de loop van het eerste jaar behoeft te worden toegedeeld, wanneer onder meer door bedrijfsbeëindiging ook weer leveringsrechten ter beschikking zijn gekomen.

De reservevoorraad kan worden verkregen door alle veehouders iets te korten, met de daaraan verbonden bezwaren, of door de basishoeveelheid met de benodigde reservevoorraad uit te breiden. De laatste werkwijze heeft als nadeel dat de totale basishoeveelheid in het eerste jaar enkele procenten hoger zou zijn, met als gevolg dat in eerste instantie het zuiveloverschot nog toeneemt. Daar staat tegenover dat veel toedelingsproblemen kunnen worden voorkomen.

Behalve het afhandelen van de bovenbedoelde probleemgevallen door middel van bezwaarschriften wordt ook wel een andere, op het eerste oog eenvoudiger procedure gesuggereerd, namelijk door aan de veehouders de mogelijkheid te bieden het beste van bijvoorbeeld de afgelopen drie jaren te kiezen voor de vaststelling van de basishoeveelheid. Ook dan zou de totale basishoeveelheid hoger uitkomen dan de produktie van 1980. Met deze procedure zijn echter de bedrijfsvergroters niet geholpen terwijl anderen een grotere basishoeveelheid zouden krijgen toegewezen dan waarop zij objectief gezien recht hebben.

### 3.3 Uitzonderingen en differentiaties

Bij de huidige melkverantwoordelijkheidsheffing wordt een beperkte mate van differentiatie toegepast: de melkproduktie in de berggebieden is van de heffing vrijgesteld, terwijl in de "benadeelde" gebieden over de eerste 60000 kg per bedrijf slechts een heffing van 1,5% behoeft te worden betaald. De vraag is of

een dergelijke differentiatie ook bij de superheffing moet worden toegepast. In het algemeen kan worden gesteld dat elke grens of uitzondering die in het systeem wordt ingebouwd zal leiden tot een vergroting van de mogelijkheden voor de veehouders om aan de nadelige consequenties van de regeling te ontkomen. Daardoor wordt de noodzaak tot controle vergroot en tegelijkertijd afbreuk gedaan aan de effectiviteit van de regeling. In Zwitserland zijn de berggebieden van het daar vigerende contingenteringssysteem uitgezonderd. Dit leidde ertoe dat de koeien uit de dalen gingen "logeren" in de bergen en dat de produktie in de berggebieden in twee jaar tijd met 30% toenam (9).

Tegen een differentiatie naar bedrijfsgrootte of -type geldt hetzelfde bezwaar: in een poging om de superheffing te ontwijken zal getracht worden de bedrijfsstructuur - in werkelijkheid of alleen administratief - aan de modaliteiten van de regeling aan te passen. Voor de motivering van de differentiatie bij de gewone medeverantwoordelijkheidsheffing valt enig begrip op te brengen, maar voor een differentiatie van een geïndividualiseerde superheffing met een basishoeveelheid ter grootte van 100% van de produktie geldt dit in veel mindere mate. Immers de "bergboeren" die hun produktie niet willen of kunnen uitbreiden, hebben op geen enkele wijze nadeel van de superheffing, zulks in tegenstelling tot de gewone medeverantwoordelijkheidsheffing. Ook om de suggestie te vermijden dat bepaalde (groepen) producenten meer verantwoordelijk zijn voor de melkoverschotten dan anderen - aannemelijk is dat elke producent binnen de mogelijkheden die het zuivelbeleid hem in zijn situatie bood, getracht heeft zijn doelstellingen zo goed mogelijk te bereiken - verdient het ons inziens de voorkeur om bij de introductie van de individuele superheffing de bestaande produktiestructuur volledig te accepteren en geen enkele differentiatie, noch naar regio, noch naar bedrijfsgrootte of -type toe te passen. Veel minder bezwaarlijk is het om bij de herverdeling van de jaarlijks beschikbaar komende leveringsrechten bepaalde regio's, bedrijfstypen of bedrijven een zekere mate van prioriteit te geven. Wij komen hierop nog nader terug.

#### 4. DE GEVOLGEN VOOR DE DOELSTELLINGEN VAN HET LANDBOUWBELEID

##### 4.1 De vermindering van het zuiveloverschot

Een drastische vermindering van het zuiveloverschot door middel van een hoeveelheidsreductie bij de invoering van het systeem zal, zoals eerder werd betoogd, tot grote problemen leiden. Er zijn ons inziens ook voldoende mogelijkheden voor een geleidelijke vermindering van het zuiveloverschot door het niet-uitgeven c.q. opkopen van vrijkomende leveringsrechten. Langs deze weg kan, zoals de navolgende indicatieve berekening plausibel maakt, het surplus binnen een redelijke termijn tot aanvaardbare proporties worden teruggedrongen.

De berekening kan alleen voor Nederland worden gemaakt. Daarbij is uitgegaan van de beschikbare gegevens over de leeftijdsopbouw, de opvolgingssituatie en de bedrijfsgrootteverdeling. Verondersteld is dat de gemiddelde leeftijd waarop de veehouder zijn melkkoeien van de hand doet, ligt op 65 à 70 jaar.

Voorts is verondersteld dat de normale bedrijfsopvolging gewoon door kan gaan. Op grond van deze veronderstellingen komen wij tot de conclusie dat op deze manier - in wezen door gebrek aan opvolging - jaarlijks 25000 à 30000 koeien zullen "vrijkomen". Daarnaast kwam in de periode 1973 - 1978 jaarlijks een aantal van 37000 koeien vrij door inkrimping of afstoting van melkveestapels in het kader van de ontmenging van de bedrijven (8). Wanneer de laatstgenoemde ontwikkeling zich in de komende jaren in hetzelfde tempo zou voortzetten, zouden in totaal dus per jaar 60000 á 70000 koeien vrij komen, 2,5 à 3% van de totale melkveestapel. Omdat het hier in de regel zal gaan om minder produktieve dieren en omdat in de toekomst het ontmengingsproces trager zal verlopen dan in het verleden, veronderstellen wij dat de jaarlijks in Nederland vrijkomende hoeveelheid leveringsrechten overeen zal komen met 2 à 2,5% van de totale melkplas.

Wegens gebrek aan gegevens is het niet mogelijk een soortgelijke schatting te maken voor de hele EG, maar gezien het feit dat de Europese landbouwbevolking sterker vergrijsd is dan de Nederlandse en omdat in de EG als geheel de modernisering van de veehouderij aanzienlijk minder ver is voortgeschreden dan in Nederland - zo komt in de Gemeenschap nog ruim 17% van de melkkoeien voor in veestapels van minder dan 10 stuks terwijl dit percentage in Nederland slechts 3,5 bedraagt - lijkt het onwaarschijnlijk dat het percentage "vrijkomende melk" in de andere EG-landen lager zal liggen dan in ons land. Wij houden de genoemde 2 à 2,5% daarom ook aan als indicatie voor de hele EG.

De schattingen van de groei van de vraag naar melkprodukten in de EG zijn niet geheel eensluidend. De Commissie verwachtte in

1978 (5) dat het gebruik van zuivelprodukten vrijwel gelijk zal blijven. De prognoses van het CLEO (10) komen voor de EG-9 uit op een toename van de vraag naar melkvet van 0,3 à 0,4% per jaar en van melkeiwit van circa 1% per jaar. Het lijkt derhalve niet onrealistisch om voor de komende jaren een toename van de totale vraag naar zuivelprodukten in de EG van ongeveer 0,5% per jaar te veronderstellen. Daarbij is afgezien van een eventuele toename van de vraag van buiten de EG. Wanneer deze 0,5% wordt opgeteld bij de eerdergenoemde 2 à 2,5%, komt men dus op een totale jaarlijkse "ruimte" van 2,5 à 3%. Wanneer deze ruimte volledig benut zou worden voor de vermindering van het zuiveloverschot, zou dit in 5 à 8 jaar verdwenen kunnen zijn. In vergelijking met de gang van zaken in de afgelopen jaren, waarbij de toename van de produktie de groei van de vraag met circa 2% per jaar overtrof, houdt dit dus een duidelijke omslag in. Evenwel wordt nogmaals benadrukt dat de bovenstaande berekeningen een sterk hypothetisch karakter hebben.

Dit proces van min of meer natuurlijke sanering van de EG-zuivelmarkt kan worden versneld door gerichte maatregelen. Daarbij kan worden gedacht aan slachtpremies, aan extra stimulansen voor bedrijfsbeëindiging en aan premies op het inleveren van leveringsrechten. Tot nu toe hebben dergelijke maatregelen weinig effect gehad, maar dat was voor een deel het gevolg van het verschijnsel dat het "snoeiproces" gepaard ging met een "groeiproces" aan de andere kant. Wanneer het groeiproces (grotendeels) is geblokkeerd door de superheffing, kan het snoeiproces effect opleveren, hoewel ook in dat geval nog "meeneem-effecten" zullen optreden.

Terzijde wordt opgemerkt dat het terugdringen van de melkproduktie zal leiden tot overcapaciteit in de zuivelindustrie. Het zou gewenst kunnen zijn om door gerichte maatregelen aan eventuele daaruit voortvloeiende problemen het hoofd te bieden. Daarbij kan gedacht worden aan (subsidies voor) het afbreken van overtollige poedertorens of het ontmantelen van overbodige boterfabrieken. Overigens zij erop gewezen dat het ontstaan van overcapaciteit in de zuivelindustrie niet een specifiek gevolg is van het instrument van de superheffing. Bij alle maatregelen die leiden tot vermindering van het melkoverschot zal dit verschijnsel zich voordoen. Wij vermoeden zelfs dat het nadeel in het geval van de superheffing relatief beter is te ondervangen dan bij de meeste andere instrumenten, omdat de gevolgen daarvan veel moeilijker voorspelbaar zijn. Dit geldt evenzeer voor de gevolgen voor de werkgelegenheid in de zuivelindustrie.

#### 4.2 Modernisering en produktiviteitsverbetering

In de vorige paragraaf is uitgegaan van de veronderstelling dat de gehele jaarlijkse vrijkomende ruimte wordt aangewend ter vermindering van het overschot. Het is echter denkbaar dat een deel van de ruimte wordt gebruikt voor andere doeleinden, bijvoorbeeld, zoals van de zijde van de Duitse landbouworganisaties is



gesuggereerd, voor een jaarlijkse aanpassing - genoemd werd een verhoging van 1% - van de leveringsrechten (11). Verwezenlijking van dit voorstel kan de bedrijfsvoering van de veehouders vergemakkelijken omdat de stijging van de melkproduktie per koe grotendeels door kan blijven gaan. Deze stijging, die tussen 1968 en 1978 in de EG-9 ongeveer 1,5% per jaar bedroeg, is overigens voor een deel een door de veehouder te beïnvloeden proces: vervanging van minder goede door betere koeien en verhoging van de krachtvoergift. Een nadeel van het Duitse voorstel is dat de ruimte voor vermindering van het overschot en/of bedrijfsvergroting in de melkveehouderij erdoor wordt beperkt.

Bedrijfsvergroting is namelijk de derde bestemmingsmogelijkheid voor de vrijkomende ruimte. Wanneer bijvoorbeeld voor Nederland 1% van het totale aantal melkkoeien, dus iets minder dan de helft van de jaarlijks vrijkomende ruimte, bestemd zou worden voor bedrijfsvergroting, zou dit betekenen dat op + 1200 bedrijven een uitbreiding met gemiddeld 20 koeien zou kunnen plaatshebben. Op die manier zou het moderniseringsproces zich dus toch nog kunnen blijven voltrekken, zij het trager dan in het recente verleden.

Nu zou ook bij ongewijzigd beleid de Nederlandse melkveehouderij waarschijnlijk een vertraging van het herstructurerings-tempo te zien hebben gegeven. In de nota Landbouwverkenningen werd de verwachting uitgesproken dat er in 1990 circa 22000 melkveebedrijven met een ligboxenstal zullen zijn (12). Op 1 januari 1980 waren er al bijna 18000 van deze stallen zodat er, uitgaande van de genoemde prognose, de komende tien jaar gemiddeld slechts 400 per jaar gebouwd behoeven te worden. Dit is duidelijk minder dan het aantal van bijna 1800 dat tussen 1975 en 1980 jaarlijks werd gebouwd. Behalve het overschakelen van grupstal op loopstal zal het voor een aantal bedrijven noodzakelijk zijn de bestaande stal uit te breiden, maar de door de ligboxenstal veroorzaakte omwenteling in de structuur van de Nederlandse melkveehouderij is waarschijnlijk grotendeels voorbij. In de andere EG-landen is het moderniseringsproces nog veel minder ver voortgeschreden of zelfs nauwelijks begonnen, zodat daar het instrument van de superheffing sterker vertragend zal werken.

In dit verband kan ook nog gewezen worden op de mogelijkheden en moeilijkheden om de beschikbare ruimte te herverdelen over de lidstaten. Daarbij zou dan bijvoorbeeld een deel van de in Italië vrijkomende leveringsrechten kunnen worden gebruikt om de productie in Ierland wat uit te breiden. Het behoeft geen betoog dat hierbij een aanzienlijke politieke touwtrekkerij zou ontstaan, waarbij het risico zeer groot is dat er meer ruimte wordt verdeeld dan beschikbaar is. Het gevolg zou dan een ondergraving van de effectiviteit van de regeling zijn.

In deze paragraaf hebben wij ons tot nu toe beperkt tot het geven van een indicatie van de vrijkomende ruimte bij het systeem van de superheffing en het aangeven van de doeleinden waarvoor deze ruimte zou kunnen worden gebruikt. Nog niet aan de orde is

geweest het probleem van de herverdeling van de vrijkomende leveringsrechten over de afzonderlijke bedrijven. In dat verband rijst vanzelfsprekend de vraag of de leveringsrechten al dan niet vrij overdraagbaar of verhandelbaar moeten zijn.

Ten aanzien van de gevolgen voor de structurele ontwikkelingen en de daarmee gepaard gaande produktiviteitsstijging wordt nogal eens een zwart-wit tegenstelling gesuggereerd, in die zin dat bij niet-verhandelbaarheid een "verstarring" of "bevriezing" zou optreden, terwijl bij verhandelbaarheid de structurele ontwikkeling vrijwel ongehinderd zou kunnen doorgaan (13). De gedachtengang achter deze opvatting is dat bij verhandelbaarheid de leveringsrechten een prijs gaan doen waarbij in het algemeen de waarde van de leveringsrechten voor een veehouder hoger zijn naar mate hij:

- a. per "eenheid leveringsrecht" meer inkomen kan verwerven en
- b. het aantal jaren dat hij dit inkomen kan verwerven groter is.

Uit a. volgt dat de leveringsrechten voor de meer efficiënte producent een hogere waarde hebben en uit b. dat de jongeren in het algemeen bereid zullen zijn een hogere prijs te betalen dan de ouderen. Op deze wijze zouden de leveringsrechten zich op den duur verplaatsen naar de meer efficiënte bedrijven, hetgeen de modernisering en de produktiviteitsverbetering in de melkveehouderij ten goede zou komen.

Terzijde wordt opgemerkt dat bij een - overigens niet voor de hand liggende - verhandelbaarheid over de grenzen van de lidstaten heen, aldus ook de regionale specialisatie (c.q. concentratie) van de zuivelproduktie zou kunnen blijven doorgaan, mogelijk zelfs in versterkte mate.

In beginsel is de bovenstaande gedachtengang juist. Bij de introductie van de superheffing met verhandelbare leveringsrechten zal een aantal melkveehouders gestimuleerd worden de melkveehouderij te beëindigen omdat zij dan de beschikking krijgen over financiële middelen. Dit geldt uiteraard met name voor degenen die de genoemde stap reeds overwogen. In dat geval zou de structurele ontwikkeling aanvankelijk niet alleen sneller verlopen dan in de situatie zonder verhandelbaar, maar wellicht ook sneller dan in de huidige situatie. Toch moeten bij deze redenering enkele kanttekeningen worden gemaakt:

1. Gegeven het gebrek aan alternatieven, zowel binnen als buiten de landbouw, zal op langere termijn de aanbodselasticiteit van leveringsrechten vermoedelijk niet hoog zijn. Het ligt voor de hand dat het aanbod groter zal zijn wanneer het slecht gaat in de melkveehouderij, maar dan zal de vraag gering zijn, terwijl bij een gunstige gang van zaken in de melkveehouderij het aanbod klein en de vraag groot zal zijn. Dit zal er toe leiden dat de prijs van de leveringsrechten aan sterke schommelingen onderhevig zal zijn en af en toe zeer hoog kan oplopen. In Canada heeft deze ontwikkeling zich voorgedaan en wel

in zodanige vorm dat de overheid zich zag genoodzaakt om aan de vrije handelbaarheid beperkingen op te leggen (14). In die situatie gaat uiteraard de voordelen van vrije handelbaarheid voor een deel verloren.

2. In de vorige paragraaf is plausibel gemaakt dat er, gezien de leeftijdsopbouw en de tendens tot ontmenging, ook bij niet-verhandelbaarheid ruimte zal zijn voor bedrijfsvergroting. Termen als "bevriezen" en "verstarring" zijn dus niet in letterlijke zin van toepassing. Wel is het waarschijnlijk dat de ruimte groter is wanneer de leveringsrechten verhandelbaar zijn. Bij niet-verhandelbaarheid kan de ruimte evenwel ook vergroot worden, namelijk doordat van overheidswege een vergoeding gegeven wordt voor in te leveren leveringsrechten. Ook bij handelbaarheid zal de overheid als koper moeten optreden op de markt voor leveringsrechten, omdat anders het overschot blijft bestaan doordat de leveringsrechten binnen de melkveehouderij blijven circuleren. Bij handelbaarheid moet de overheid concurreren met melkveehouders, met als gevolg dat het terugdringen van het overschot dan kostbaarder zal zijn dan bij niet-verhandelbaarheid.
3. In de praktijk zal de prijs die men bereid is te betalen voor leveringsrechten niet alleen worden bepaald door efficiëntie - in bedrijfseconomische zin - en de nog verwachte duur van de veehouderij-activiteiten, maar ook door de aanwezigheid van alternatieve mogelijkheden, de min of meer toevallige financiële positie, niet-economische overwegingen enzovoorts. Deze aspecten krijgen nog meer reliëf wanneer wordt bedacht dat de laatste jaren meer en meer wordt getracht de verdeling van de produktiviteitsstijging te beïnvloeden. Geconstateerd moet worden dat de EG de laatste jaren in toenemende mate streeft naar extra mogelijkheden voor achtergebleven regio's. Voorts wordt een landbouwstructuurbeleid gevoerd waarbij een bepaalde groep bedrijven - de ontwikkelingsbedrijven - een voorkeurspositie geniet. Binnen Nederland bestaat zelfs nog sterker dan op EG-niveau de neiging om correcties aan te brengen op de (her)verdelende werking van het marktmechanisme. Genoemd kunnen worden het zogenaamde middenbedrijvenbeleid, de Wet Agrarisch Grondverkeer (voorheen Vervreemding Landbouwgronden) en de toekomstige Vestigingswet. Een vrije handelbaarheid van leveringsrechten zal aan deze, vooral sociaal gemotiveerde doelstellingen (en mogelijk ook aan wensen op het gebied van externe effecten, zoals milieu- en landschapsbehoud) zeker niet zonder meer een positieve bijdrage leveren. De (her)verdeling van de leveringsrechten zal een aanzienlijke invloed hebben op de verdeling van de inkomensmogelijkheden, meer invloed dan subsidieregelingen of een regeling van het agrarisch grondverkeer. Daarom zal het noodzakelijk zijn ook uit dezen hoofde beperkingen aan te brengen op de vrije handelbaarheid, althans wanneer men

de verwezenlijking van de genoemde doelstellingen niet negatief wil beïnvloeden.

Concluderend kan gesteld worden dat, mede gezien de noodzaak om de verhandelbaarheid in zekere mate te beperken en de mogelijkheden om bij niet-verhandelbaarheid extra stimulansen in te bouwen:

1. zowel bij verhandelbaarheid als bij niet-verhandelbaarheid van leveringsrechten bedrijfsvergroting mogelijk is;
2. de verschillen in de mogelijkheden op dit gebied tussen beide systemen wel aanwezig, maar minder groot zullen zijn dan vaak wordt gesuggereerd;
3. zowel bij verhandelbaarheid als bij niet-verhandelbaarheid althans op langere termijn de mogelijkheden tot bedrijfsvergroting minder groot zullen zijn dan bij achterwege blijven van de individuele superheffing.

Bij de laatste conclusie kunnen nog een tweetal opmerkingen worden gemaakt:

1. Schaalvergroting (dit is bedrijfsvergroting plus sanering) is niet de enige manier om de produktiviteit te verhogen. Een andere mogelijkheid, die onder het regiem van de superheffing meer aandacht moet (en zal) krijgen, is kostenverlaging, dus besparing op energie, kunstmest, krachtvoer en eventueel arbeid. (Dit laatste voor hetzij meer vrije tijd, hetzij andere aanwendingsmogelijkheden).
2. Bedacht moet worden dat een modernisering van de Europese melkveehouderij zoals deze zich heeft voorgedaan in Nederland in de jaren zeventig, tot ernstige distorsies op de zuivelmarkt zou leiden. De produktiviteitsstijging van de afgelopen jaren ging gepaard met meer melk en minder mensen. Op EG-niveau kan in de huidige situatie van te veel melk en te weinig werk, noch het een noch het ander zonder meer positief worden gewaardeerd. Sociaal-economisch gezien heeft de produktiviteitsstijging dan ook een zekere mate van verspilling tot gevolg gehad en het lijkt in beginsel aanvaardbaar dat het voorkomen van een verdere toeneming, c.q. het terugdringen van deze verspilling, gepaard gaat met enige vertraging in de produktiviteitsstijging. Daarnaast zullen de beperkte mogelijkheden evenwichtiger verdeeld kunnen worden: de aspiraties van enkelen worden geblokkeerd om de inkomensmogelijkheden voor velen veilig te stellen. Voorts mag verwacht worden dat deze structurele ontwikkeling samengaat met een enigszins langzamere vermindering van de werkgelegenheid in de Europese melkveehouderij.

#### 4.3 Inkomens- en budgettaire effecten

Er is al op gewezen dat, zelfs bij niet-verhandelbare leveringsrechten, bedrijfsvergroting mogelijk blijft en dat er ook dan nog mogelijkheden zijn tot kostenbesparing. Er blijven voor de individuele veehouder dus mogelijkheden tot inkomensverbetering.

Voorts wordt, zoals reeds is vermeld, het prijsbeleid grotendeels ontheven van zijn evenwichtsbevorderende functie, zodat de prijsverhogingen wat groter kunnen uitvallen dan bij de afwezigheid van een volume-beleid. Anders gezegd: de produktiviteitsstijging moge dan kleiner zijn, zij kan voor een groter deel dan voorheen ten goede komen aan de veehouders (15). Hierbij kan nog worden aangetekend dat bij verhandelbare leveringsrechten een - waarschijnlijk aanzienlijk - deel van de produktiviteitstoename wordt gekapitaliseerd in de prijs van de leveringsrechten, zodat dan niet zozeer de inkomens- als wel de vermogenspositie van de veehouders positief wordt beïnvloed.

Met bovenstaande uitspraken wordt overigens niet gesuggered dat met een individuele superheffing op zich het inkomensprobleem in de melkveehouderij kan worden opgelost. Wel wordt een voor de oplossing van dit probleem noodzakelijke voorwaarde vervuld: de vermindering van de zuiveloverschotten. Uit berekeningen in verschillende publikaties (1,2) ontstaat de indruk dat de budgettaire besparingen bij (prijs)quotering en dus ook bij een individuele superheffing, aanzienlijk zijn, zelfs bij compensatie van de eventuele inkomensdaling van de veehouders. Uit de volgens de Europese Commissie noodzakelijke hoogte van de superheffing valt af te leiden dat 1% meer melk een bedrag van circa f 500 miljoen aan extra budgettaire lasten vergt. De kosten van een prijsverhoging van 1% worden door ons geschat op een bedrag in de orde van f 200 miljoen. Zelfs wanneer de produktieverhoging volledig wordt gerealiseerd uit produktiviteitstoename, en dus geen extra produktiemiddelen behoeven te worden aangetrokken, is 1% inkomensverhoging door middel van een prijsverhoging, bij een constant blijvende produktie, per jaar zo'n f 300 miljoen goedkoper dan door produktieverhoging. De budgettaire mogelijkheden om de eventuele relatieve inkomensdaling van de veehouders als gevolg van verminderde mogelijkheden tot produktiviteitsverbetering te compenseren door prijsverhogingen zijn dus ruimschoots aanwezig. De gewenste ontwikkelingen ten aanzien van de inkomens in de landbouw en ten aanzien van het evenwicht op de zuivelmarkt kunnen daardoor met de individuele superheffing beter worden gediend dan bij het huidige prijsbeleid in combinatie met een algemene medeverantwoordelijkheidsheffing.

## 5. UITVOERINGSPROBLEMEN EN NEVENEFFECTEN

### 5.1 Toedeling van leveringsrechten

Er is in de voorgaande paragraaf al op gewezen dat een aantal beperkingen ten aanzien van de vrije handelbaarheid onvermijdelijk zal zijn. Daarbij kan gedacht worden aan niet-agrariërs, oudere agrariërs zonder opvolger, zeer kleine of zeer grote bedrijven, "grondloze" bedrijven, bedrijven die recentelijk hun produktie aanzienlijk hebben uitgebreid, enzovoorts. Daarnaast is er een groep bedrijven die een zekere prioriteit zouden moeten krijgen, zoals bedrijven die een ontwikkelingsplan (gaan) uitvoeren. Bij handelbaarheid is het denkbaar dat deze groep steun krijgt voor de aanschaf van leveringsrechten dan wel dat deze uit de voorraad van de overheid, al dan niet tegen een gereduceerde prijs, worden verstrekt. Terzijde zij opgemerkt dat wij de bedrijfsopvolgers niet hebben aangemerkt als een prioriteitscategorie, omdat wij er vanuit zijn gegaan dat de leveringsrechten altijd vrij overdraagbaar zijn in het kader van de normale bedrijfsopvolging. Hierbij zou wel een zekere controle moeten worden uitgeoefend teneinde schijnovernames ten gunste van derden te voorkomen.

Nadat, zoals bovenomschreven, een "posterioriteitsgroep" en een "prioriteitsgroep" is aangegeven - dit zal grotendeels op nationaal niveau moeten geschieden - blijft er een tussengroep over, waarvoor het zeer moeilijk zal zijn min of meer algemeen aanvaardbare, objectieve toedelingscriteria te vinden. Voor de toedeling van de eventueel resterende leveringsrechten over deze groep zal dus een meer algemene werkwijze kunnen of moeten worden toegepast. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan:

1. Handelbaarheid, met de daaraan inherente risico's ten aanzien van prijsfluctuaties, een schevere verdeling van de inkomensmogelijkheden en bepaalde gevolgen voor de vermogensverdeling (zie volgende paragraaf);
2. Loting, waarbij degenen die een hoeveelheid leveringsrechten toegedeeld hebben gekregen vervolgens een aantal jaren van mededinging kunnen worden uitgesloten;
3. Een toewijzing, waarbij iedere veehouder in deze groep een bepaald percentage van zijn produktie in het verleden krijgt toegewezen, met als gevolg dat de relatieve structuurverschillen blijven bestaan;
4. Toewijzing waarbij het beschikbare contingent leveringsrechten wordt gedeeld door het aantal "getoetste" aanvragers, zodat iedereen dus een gelijk aantal liters krijgt toegewezen en derhalve in relatieve zin een zekere nivellering van de inkomensmogelijkheden zal plaatshebben.

## 5.2 Prijsvorming en vermogens-effecten bij verhandelbaarheid

De eventuele verhandelbaarheid kan gestalte krijgen wanneer de leveringsrechten worden vastgelegd op certificaten die aan de veehouders worden uitgereikt. Een andere vorm is dat de leveringsrechten administratief worden vastgelegd; dan is alleen een soort "giraal leveringsrechtenverkeer" mogelijk. De tweede mogelijkheid geeft waarschijnlijk een grotere flexibiliteit en betere controle-mogelijkheden, maar de "markt" is minder goed toegankelijk.

Onder het regiem van de individuele superheffing zal het gebrek aan leveringsrechten vaak de bottle-neck voor de bedrijfsvergroting vormen. Vanuit de afzonderlijke bedrijven gezien, kan daarom, evenals nu bij grond het geval is, voor de verwerving van extra leveringsrechten een prijs worden geboden die hoger is dan die welke overeenkomt met het gemiddelde inkomen per kilogram melk voor de gehele bedrijfsproductie. In de huidige situatie zou, bij een melkprijs van 60 cent, een prohibitieve superheffing en een bedrag van 30 cent aan variabele kosten per kg, het inkomen behaald met de laatste liters melk dus eveneens 30 cent per kg zijn.

Bij de kapitalisatie van dit bedrag moet rekening worden gehouden met de risico's ten aanzien van de prijsvorming op de markt voor leveringsrechten. Kriellaars (16) is van opvatting dat "deze markt zeer onzeker en ondoorzichtig zal zijn onder andere vanwege de invloed van het onberekenbare weer en van allerlei min of meer politieke beslissingen met betrekking tot het al of niet handhaven of wijzigen van de quotaregeling; zij zou zich ook lenen voor allerlei speculatieve acties en manipulaties." In een vorige paragraaf hebben wij al gewezen op de invloed die uitgaat van de inkomensvooruitzichten in de melkveehouderij. Bij de politieke risico's kan zowel gedacht worden aan de onzekerheid ten aanzien van eventuele vermindering van de leveringsrechten als aan een wijziging van de hoogte van de superheffing. Wanneer bijvoorbeeld op een bepaald moment de EG-Ministerraad besluit om de heffing op nul te stellen, zijn op hetzelfde moment de leveringsrechten waardeloos.

Wanneer het vermelde marginale inkomen wordt gekapitaliseerd tegen een rentevoet van 10% bij een looptijd van 5 jaar komt men op een contante waarde van circa f 1,20 per kg melk. Bij een rentevoet van 10% en een looptijd van 10 jaar is het bedrag circa f 1,90; bij een rentevoet van 5% en een looptijd van 10 jaar ongeveer f 2,30. Gezien de genoemde onzekerheid waardoor de markt voor leveringsrechten wordt gekenmerkt, mag het marginale inkomen ons inziens slechts tegen een vrij hoge rentevoet en voor een vrij korte looptijd worden gekapitaliseerd. De contante waarde vormt een min of meer theoretisch plafond, waarbij het gehele inkomensvoordeel bij de verkoper ligt. In de praktijk zullen de voordelen worden verdeeld tussen vrager en aanbieder, maar omdat de

vraag, mits deze niet al te sterk wordt ingeperkt, waarschijnlijk het aanbod zal overtreffen, zal het voordeel voor de aanbieder in de regel het grootst zijn.

Omdat in het algemeen het beschikbare aantal leveringsrechten en niet meer het beschikbare aantal hectares de beperkende factor bij de bedrijfsuitbreiding zal vormen, zal door de introductie van de individuele superheffing de grondprijs in neerwaartse richting worden beïnvloed. De mate waarin dit plaatsheeft is moeilijk aan te geven maar omdat de grond veelal ook voor andere doeleinden dan voor melkproductie bestemd kan worden, zal de daling in ieder geval kleiner zijn dan de gekapitaliseerde waarde van de leveringsrechten per hectare. Om de gedachten te bepalen: deze laatste zou bij een leveringsrechtenprijs van bijvoorbeeld f 1,00 per kg en een gemiddelde produktie van ruim 10.000 kg per ha, dus komen op ruim f 10.000,-. Het effect op de grondprijs zal, afhankelijk van de huidige gebruiksintensiteit en van de alternatieve aanwendingsmogelijkheden, van gebied tot gebied uiteenlopen. In de specifieke weidegebieden zal het het grootst zijn.

Uit het bovenstaande valt af te leiden dat verhandelbaarheid van leveringsrechten een vermogensherverdeling tot gevolg zal hebben. Grondeigenaars zullen er in vermogen op achteruit gaan, pachters erop vooruit, eigenaars-melkveehouders, afhankelijk van de vraag of zij een hogere dan wel een lagere dan gemiddelde melkproduktie per hectare behalen, erop vooruit of (enigszins) erop achteruit, enzovoorts. Met name zullen degenen erop achteruit gaan die ruwvoer produceren ten behoeve van andere bedrijven op eigen grond die niet voor andere doeleinden geschikt is. Door beheersing van de prijzen van de leveringsrechten of door beperking van de vrije verhandelbaarheid kunnen deze effecten worden afgezwakt.

Een specifiek probleem dat in dit verband vaak wordt genoemd is dat van de jonge boeren die een bedrijf moeten overnemen. De gebruikelijke stelling is dat de overnameprijzen door de dure leveringsrechten zullen stijgen. Tegenover deze stijging staat een dalend effect op de grondprijzen, dat gemiddeld genomen echter niet geheel compenserend zal zijn. In de praktijk zullen de problemen ons inziens wel meevallen omdat de bedrijfsoverdrachten, en dus ook de overdrachten van leveringsrechten, vrijwel altijd tegen een veel lagere dan de normale marktprijs plaatshebben.

### 5.3 Koppeling aan grond

In Zwitserland zijn de melkquota in zekere zin gekoppeld aan de grond doordat slechts quota worden toegedeeld tot een maximum van 8500 kg per hectare; in Oostenrijk en Canada zijn de quota niet aan de grond gekoppeld. Hieronder worden een aantal voor- en nadelen van het koppelen van de leveringsrechten aan de grond besproken.

1. Wanneer de leveringsrechten bij de basisverdeling, dus niet



alleen bij de overdracht van grond en/of leveringsrechten, worden gekoppeld aan hectares, wordt een relatief zwaar offer gevraagd van degenen die per hectare een hogere melkproduktie behalen dan het vastgestelde maximum. Regio's als Nederland, Sleeswijk-Holstein en Vlaanderen zullen op deze wijze naar verhouding zwaar getroffen worden, zowel bij de invoering van de regeling als met betrekking tot de mogelijkheden tot modernisering tijdens het functioneren van de regeling. In dit geval wordt uiteraard wel onmiddellijk een bijdrage geleverd aan de vermindering van het EG-zuiveloverschot. Evenwel is ter bereiking van dit doel dit middel - de koppeling aan grond - niet noodzakelijk.

2. Koppeling aan grond levert verhoudingsgewijs aanzienlijk meer uitvoeringsproblemen op. Er moet namelijk behalve de melkproduktie nog een andere grootheid - het aantal hectares - gemeten en voortdurend gecontroleerd worden. Enkele van de daarbij opdoemende vraagstukken zijn: moet alleen grasland of ook het areaal voedergewassen worden meegerekend, op welke wijze dient gehandeld te worden met inscharing, zaaiklaar huren, aankoop van ruwvoeder enzovoorts. Moeilijkheden zullen zich ook voordoen wanneer de leveringsrechten zijn toegewezen aan een ander persoon dan de eigenaar van de grond, bijvoorbeeld bij pacht. Onoplosbaar zijn deze problemen waarschijnlijk niet; zij maken de uitvoering van de regeling echter veel gecompliceerder.
3. In het geval de koppeling aan grond gestalte krijgt bij de overdracht van leveringsrechten zijn de gevolgen voor de vermogensherverdeling moeilijk te overzien. Zo zal het voor een veehouder met een zeer intensief graslandgebruik moeilijk zijn om leveringsrechten te verkopen aangezien hij dan tevens een deel van zijn schaarse grond moet afstaan. Het behoeft nauwelijks betoog dat door dit soort regels de mobiliteit van zowel grond als leveringsrechten nadelig wordt beïnvloed.
4. Koppeling aan grond zal "intensiteits-nivellerend" werken in die zin dat op langere termijn de verhouding tussen de produktiemiddelen meer door de regels van de koppeling dan door bedrijfseconomische overwegingen zal worden bepaald. De koppeling zal in dit opzicht dus kunnen leiden tot een verslechtering in de allocatie van de produktiemiddelen en derhalve tot een minder efficiënte produktie in de landbouw. Deze intensiteits-nivellering moet overigens onderscheiden worden van een eventuele verlaging van de gemiddelde intensiteit die uit het oogpunt van produktie-allocatie (en mogelijk ook uit het oogpunt van behoud van natuur en landschap) waarschijnlijk positief kan worden beoordeeld.
5. Ten aanzien van het verminderen van "de vlucht in andere produktierichtingen" levert de koppeling aan grond slechts een beperkte bijdrage. Er vanuit gaande dat de koppeling alleen gestalte krijgt bij de overdracht van leveringsrechten is tijdens de looptijd van de regeling volop de mogelijkheid aanwezig om de voortbrenging van andere produkten te vergroten.

Terzijde wordt overigens opgemerkt dat de kans op (verdere) verstoringen van het marktevenwicht van andere produkten als gevolg van toepassing van de individuele superheffing in de zuivel-sector, weliswaar aanwezig is, maar zeker niet in sterkere mate dan bij andere oplossingen.

Als conclusie van dit onderdeel kan worden gesteld dat het koppelen van de leveringsrechten aan grond, op welke wijze dan ook, veel extra problemen met zich meebrengt en weinig positieve gevolgen heeft.

#### 5.4 Het opvangen van produktieschommelingen

Tot nu toe is er impliciet vanuit gegaan dat de eenmaal toegewezen leveringsrechten gedurende langere tijd blijven gelden en dat niet ieder jaar een nieuwe verdeling plaatsheeft, bijvoorbeeld op basis van de werkelijke afleveringen in het voorafgaande jaar. Deze laatste methode zou betekenen dat de "kwaden" (de uitbreiders) en de geluksvogels worden beloond, terwijl de "goeden" (de inkrimpers) en de pechvogels worden gestraft. Een dergelijke werkwijze zou de effectiviteit van het instrument ernstig benadelen. Ophoping van leveringsrechten bij (ex-)veehouders die geen melk meer produceren kan zonodig voorkomen worden door een premie te verstrekken bij inlevering. (Bij verhandelbaarheid zal zich deze situatie niet voordoen).

Een vraagstuk dat in dit verband aandacht verdient, is dat van de wisselende melkproduktie ten gevolge van weersomstandigheden, veeziekten en dergelijke. Bij verhandelbare leveringsrechten zou de veehouder die zijn basishoeveelheid niet vol maakt, het restant kunnen verkopen maar het, voor hem waarschijnlijk onaanvaardbare, gevolg is dan dat hij het volgende jaar wanneer zijn melkproduktie weer normaal is, weer extra leveringsrechten moet zien te verwerven. Een eenvoudiger mogelijkheid is dat veehouders hun eventuele overtollige leveringsrechten verhuren aan de "overschrijders", waarbij op de eerste dag van het volgende (produktie) jaar de verhuurde leveringsrechten weer automatisch terugvallen aan de verhuurder. Dit onderdeel van het systeem zou goed kunnen worden geadministreerd door de zuivelfabrieken.

Het blijft overigens de vraag of het tijdelijk verhuren een afdoende oplossing vormt voor het onderhavige probleem. Met name bij produktieschommelingen ten gevolge van weersomstandigheden zal, zoals bijvoorbeeld in 1976 en in 1979 is gebleken, een groot aantal melkveehouders in dezelfde situatie verkeren, dat wil zeggen leveringsrechten overhouden of tekort komen. In zo'n geval zal tijdelijk verhuren weinig zoden aan de dijk zetten. Een mogelijke oplossing, die echter weer meer administratie tot gevolg heeft, is een soort rekening-courant-systeem, waarbij tekorten in het ene jaar kunnen worden gebruikt ter compensatie van een over-

schrijding in het volgende jaar. Een voorwaarde daarbij zou kunnen zijn dat per veehouder de cumulatieve produktie sinds de introductie van het instrument de cumulatieve leveringsrechten niet te boven gaat. In dat geval zou de veehouder dus nooit "rood" kunnen staan. (Bedacht moet worden dat produktievergroting door gunstige weersomstandigheden slechts geringe kosten met zich mee brengt; de extra liters zijn nagenoeg gratis (vgl. ook par. 2.1)).

De fabrieken kunnen overigens eventuele regionale verschillen in produktie-ontwikkeling voor een deel opvangen doordat de handel in melk, nadat deze door de veehouder is afgeleverd, volledig vrij blijft. Dit houdt tevens in dat fabrieken die een produkt met een groeiende vraag voortbrengen, hun grondstofvoorziening kunnen veiligstellen door melk van andere zuivelfabrieken te betrekken. In de praktijk zal dit betekenen dat de melk wordt weggekocht van de fabrieken die relatief veel interventieprodukten maken, mits de door hen gedane investeringen de daarmee samenhangende vaste kosten, in dit verband geen belemmering vormen. Op EG-niveau kan op produktiefluctuaties worden ingespeeld door een actief en flexibel voorraadbeleid. Wijzigingen in de hoogte van de superheffing of de omvang van de basishoeveelheden zijn oneigenlijke middelen om kortstondige produktiefluctuaties op te vangen.

## 6. SLOTOPMERKING

In bovenstaande beschouwingen zijn een aantal (uitvoerings)-aspecten en gevolgen van een individuele superheffing besproken. Geconstateerd kan worden dat een dergelijk instrument niet probleemloos is maar anderzijds, mits goed toegepast, effectief kan zijn ten aanzien van de EG-zuivelproblematiek. Bovendien lijken de gesignaleerde problemen niet onoplosbaar. Bij dit alles moet bedacht worden dat een deel van de problemen die de superheffing met zich meebrengt ook bij andere, minder effectieve instrumenten zou optreden. Bovendien vloeien de problemen niet alleen voort uit het instrument op zich als wel uit de situatie dat er al zoveel beleidsdoelstellingen en -instrumenten zijn waarin de nieuwe regeling moet worden ingepast.

## NOTEN

1. G. Meester, Prijs- en inkomensbeleid voor de landbouw in de EG: alternatieven en hun effecten, LEI-publikatie No. 1.16, Den Haag, 1979.
2. Studiegroep Zuivelbeleid: Interimrapport EEG-zuivelbeleid, 1978.
3. F. Bauersachs en J. Niebuhr, Perspektiven der längerfristigen Einkommenentwicklung, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Heft 235, 1980.
4. J. Beumer en L.B. van der Giessen, De invloed van contingentering van de melkproduktie op bedrijfsplan en arbeidsopbrengst van weidebedrijven; LEI-publikatie No. 3.100, Den Haag, 1980, blz. 15.
5. EG-Commissie Rapport over de situatie in de zuivelsector, Com. (78) 430 def.
6. Zuivelzicht 69 (1977) 11, p. 239.
7. A. Fröschl, Die neue Milchmarktordnung in Österreich; der Förderungsdienst 27 (1979) 3, p. 61.
8. Landbouw-Economisch Bericht 1979, p. 54.
9. Periodieke Rapportage Landbouwwaad Wenen, dd. 2 juni 1980. In heel Zwitserland nam de produktie van 1977 op 1979 toe met 4,4%.
10. Centrum voor Landbouw-Economisch Onderzoek, Leuven, Agricultural Forecasts 1985 for EUR-6, EUR-9 and Member States, deel 9, 1980.
11. Deutsche Bauern-Korrespondenz 9/80.
12. Ministerie van Landbouw en Visserij, Landbouwverkenningen, 1977, p. 55.
13. Zie bijv.: Ministerie van Landbouw en Visserij, Nota Bedrijfs-grootte en Produktiebeheersing, 1979, p. 22-23.
14. S.H. Lane en M.A. MacGregor, Quota and Quota-Values, Ontario, 1979.
15. Vgl. ook: G. Meester, Nederland en het EG-zuivelbeleid, theoretische achtergronden van een keuze tussen medeverantwoordelijkheidsheffing en contingentering, in: Stikstof (1980), band 8, blz. 393-400.
16. F.W.J. Kriellaars, Problematiek van de landbouw in het proces van structurele veranderingen bij algemeen-economische groei, 1965, p. 138-139.

